



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Narodowe egzekutywy w Unii Europejskiej

Author: Robert Rajczyk

Citation style: Rajczyk Robert. (2014). Narodowe egzekutywy w Unii Europejskiej. W: M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk (red.), "Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji : doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej" (S. 190-203). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Rozdział ósmy

Narodowe egzekutywy w Unii Europejskiej

Robert Rajczyk

Niniejszy artykuł ma na celu prezentację pozycji ustrojowej rządów i urzędów prezydenta krajów należących do Grupy Wyszehradzkiej w ramach systemu instytucjonalnego i politycznego Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: podwójna egzekutywa, osobowość prawna, cedowanie kompetencji, prawo międzynarodowe, skuteczność aktów prawnych władzy publicznej

Problematyka narodowych egzekutyw stała się istotna w świetle uzyskania osobowości prawnej przez Unię Europejską¹. Zagadnienia związane z prowadzeniem wspólnych polityk nabrały w tym stanie prawnym szczególnego wymiaru ponadnarodowego. Porządek prawny Unii Europejskiej stanowi immanentną część porządku prawnego dwudziestu ośmiu państw członkowskich i na jego podstawie na poziomie ponadnarodowym podejmowane są decyzje o skutkach prawnych obejmujących wszystkich obywateli wspólnoty. Wyjątkowego znaczenia nabiera w tym kontekście, poza udziałem parlamentów narodowych w procesie uchwalania rozstrzygnięć, pozycja narodowych naczelnych organów władzy wykonawczej. Nakłada to również specyficzne obowiązki na rządy krajów członkowskich, które zobowiązane są do zapewnienia realizacji przepisów europejskich aktów normatywnych, ponosząc jednocześnie odpowiedzialność prawną za naruszenie prawa unijnego. Członkostwo w Unii Europejskiej

¹ Na potrzeby niniejszego artykułu terminy: Unia Europejska i Wspólnota Europejska wyłącznie ze względów stylistycznych używane będą zamiennie i mają tożsame znaczenie, choć pojęcie Wspólnota Europejska nie funkcjonuje w obiegu prawnym i zastąpione zostało terminem: Unia Europejska.

i wspomniana implementacja wspólnotowego dorobku prawnego rodzi skutki formalno-prawne, które mają związek z cedowaniem niektórych kompetencji państwa na rzecz podmiotu prawa międzynarodowego.

W dalszych rozważaniach uwaga skoncentrowana zostanie przede wszystkim na pozycji ustrojowej egzekutywy krajów Grupy Wyszehradzkiej. Systemy polityczne w czterech krajach członkowskich scharakteryzować można jako parlamentarne. Prezydent jest w tych systemach politycznych w istocie najwyższym przedstawicielem państwa w stosunkach zewnętrznych, zwierzchnikiem sił zbrojnych oraz gwarantem niepodległości i integralności państwa. W każdym z krajów odgrywa istotną rolę w tworzeniu rządu i choć pełni między innymi funkcje kreacyjne oraz posiada inicjatywę ustawodawczą, to w przyjętym modelu funkcjonalnym rząd zajmuje lepszą pozycję polityczną niż głowa państwa, mimo że prezydent na ogół korzysta z silnego mandatu społecznego, z wyjątkiem Węgier, gdzie elekcja szefa państwa ma charakter wyborów pośrednich².

Wspomniane przekazywanie kompetencji w znaczeniu prawnokonstytucyjnym wiąże się z uznaniem skuteczności aktów prawnych obcej władzy publicznej. Krzysztof Wojtyczek zaznacza jednak, że takie przekazanie kompetencji oraz uznanie skuteczności wzajemnie się krzyżują. Nie każde przekazanie kompetencji stanowi jednocześnie uznanie aktów prawnych obcej władzy publicznej, czego przykład stanowi między innymi przekazanie Unii Europejskiej kompetencji do normowania określonych spraw w drodze rozporządzeń³. K. Wojtyczek wskazuje ponadto, iż stanowiąca jedną z podstaw Unii Europejska zasada pomocniczości potrzebuje prawa krajowego do zapewnienia swojej efektywności. „Skuteczność prawa Unii Europejskiej uzależniona jest m.in. od zamieszczenia w konstytucjach krajowych odpowiednich postanowień zapewniających efektywność tego prawa w krajowych porządkach prawnych”⁴. W państwach należących do Grupy Wyszehradzkiej unormowania dotyczące członkostwa w organizacjach międzynarodowych zawarte zostały w ustawach zasadniczych tych krajów. Przepisy te jednak mają zróżnicowany charakter szczegółowy. Najobszerniej kwestie te uregulowano w Republice Słowackiej oraz Rzeczypospolitej Polskiej. Różni je jednak redakcja oraz tryb zatwierdzania upoważnienia uznającego wiążący charakter umowy międzynarodowej, na podstawie której część

² Więcej na temat pozycji ustrojowej prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej, Republice Czeskiej, Republice Słowackiej i na Węgrzech – zob. *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Red. M. BARAŃSKI. Toruń 2007; A. CZYŻ, S. KUBAS: *Doświadczenia węgierskiej transformacji ustrojowej – od Jánosa Kádára do Viktora Orbána*. Katowice 2011; A. CZYŻ, S. KUBAS: *Czechy i Słowacja. Politologiczne studium wspólnej i oddzielnej państwowości*. Katowice 2012.

³ K. WOJTYCZEK: *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*. Kraków 2007, s. 83.

⁴ K. WOJTYCZEK: *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*. „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4 (99), s. 26.

konstytucyjnych uprawnień naczelnych organów władzy państwowej może być sprawowana za pośrednictwem organów lub organizacji międzynarodowych. Czeski Sąd Konstytucyjny uznał nawet, że „Unia Europejska pozostanie [...], także po ewentualnym wejściu traktatu lizbońskiego, specyficzną organizacją międzynarodową”⁵. W Polsce i Czechach postanowienia konstytucyjne wskazują na normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Chodzi o możliwość przeniesienia wykonywania części uprawnień na organizacje międzynarodowe oraz organy czy instytucje międzynarodowe w zakresie przekazania organom władzy państwowej kompetencji w niektórych sprawach, bez wskazywania materialnej granicy kompetencji oraz precyzyjnego zdefiniowania podmiotu cesji⁶. Z kolei węgierska konstytucja stanowi w takim przypadku konkretnie o Unii Europejskiej⁷, podobnie jak słowacka ustawa zasadnicza⁸.

Kolejnym konstytucyjnym problemem jest, jak pisze Maria Kruk, klauzula wspólnego wykonywania przekazanych kompetencji. Wskazał na to jednoznacznie węgierski ustawodawca: „Węgry współdziałają w tworzeniu jedności europejskiej w interesie urzeczywistnienia wolności, dobrobytu i bezpieczeństwa narodów europejskich. Węgry, uczestnicząc w Unii Europejskiej jako państwo członkowskie, w stopniu zapewniającym korzystanie z praw i wypełnianie zobowiązań, mogą – wspólnie z innymi państwami członkowskimi – sprawować niektóre ze swych konstytucyjnych uprawnień za pośrednictwem instytucji Unii Europejskiej”⁹. Podkreślić należy za M. Kruk, że suwerenne kompetencje państwa nie zostały przekazane podmiotowi trzeciemu i że państwo część kompetencji będzie wykonywać nadal na szczeblu europejskim wraz z innymi państwami¹⁰. Bartłomiej Opaliński w odniesieniu do polskich realiów konstytucyjnych formułuje tezę, iż cesja kompetencji nie jest tożsama z przeniesieniem suwerenności państwa na rzecz podmiotu międzynarodowego. Ma ona związek, według B. Opalińskiego, wyłącznie z ograniczeniem wykonywania pewnych atrybutów władzy publicznej, które nie ma jednak charakteru ostatecznego, gdyż dopuszczalne są ewentualne modyfikacje lub odwołanie¹¹.

W kwestii ratyfikacji umów międzynarodowych w państwach wyszehradzkich przyjęto rozwiązania polegające na wymogu uzyskania zgody parlamentu

⁵ M. KRUK: *Kształtowanie konstytucyjnych zasad członkostwa państwa w Unii Europejskiej (wybrane problemy)*. „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4 (99), s. 49.

⁶ Por. art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 oraz art. 10a Konstytucji Czech z dnia 16 grudnia 1992 r.

⁷ Por. art. E ust. 2 Konstytucji Węgier z dnia 18 kwietnia 2011 r.

⁸ Por. art. 7 ust. 2 Konstytucji Słowacji z dnia 1 września 1992 r.

⁹ *Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 roku*. W: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*. Przeł. J. SNOPEK. Warszawa 2011, <http://bs.sejm.gov.pl> (dostęp: 15.07.2013).

¹⁰ M. KRUK: *Kształtowanie konstytucyjnych...*, s. 55.

¹¹ B. OPALIŃSKI: *Przekazanie kompetencji organów władzy państwowej na podstawie art. 90 Konstytucji RP. Zagadnienia wybrane*. „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 4, s. 87.

(Węgry i Słowacja) lub też fakultatywne w zależności od decyzji legislatywy – potwierdzenia w ogólnokrajowym referendum (Polska i Czechy). Z kolei w odniesieniu do źródeł prawa, prawnie wiążące akty Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej mają pierwszeństwo przed ustawami Republiki Słowackiej (art. 7 ust. 2 konstytucji), a prawo Unii Europejskiej może ustanowić na Węgrzech powszechnie obowiązującą regułę postępowania w stopniu zapewniającym korzystanie z praw i wypełnianie zobowiązań w ramach wspólnego z innymi państwami członkowskimi sprawowania konstytucyjnych uprawnień za pośrednictwem instytucji Unii Europejskiej (art. E ust. 3). Republika Czeska oraz Rzeczpospolita Polska konsekwentnie natomiast umieściły zasadę bezpośredniego stosowania ratyfikowanych umów międzynarodowych, z wyjątkiem implementacji warunkowanej uchwaleniem dedykowanej ustawy¹². Z postanowień polskiej konstytucji wynika jednoznacznie, iż umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Jeżeli zaś wynika ono z umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (art. 91 ust. 2 i 3). Pierwszeństwo umów międzynarodowych nad ustawami przewiduje również słowacka ustawa zasadnicza, która wskazuje iż realizacja umów międzynarodowych odbywa się poprzez ustawy oraz rozporządzenia rządowe (art. 7 ust. 2 i art. 120 ust. 2). Tego rodzaju rozwiązania prawne podejmowane pod kątem członkostwa w strukturach euroatlantyckich krajów Grupy Wyszehradzkiej zapewnić miały funkcjonowanie zgodne z zasadami konstytucyjnymi, zwłaszcza zasadą suwerenności państwowej w nowych realiach formalno-prawnych. Zastrzeżenia trzech grup posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczące jednak naruszenia między innymi zasady suwerenności narodu oraz nadrzędności konstytucji w porządku prawnym, legły u podstaw badania konstytucyjności traktatu akcesyjnego przez polski Trybunał Konstytucyjny. W głównych tezach uzasadnienia do wyroku Trybunał wskazał na pierwszeństwo stosowania i obowiązywania ustawy zasadniczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podkreślając jednocześnie, iż gwarantowane pierwszeństwo stosowania umów międzynarodowych przed ustawami nie oznacza analogicznego pierwszeństwa tych umów przed konstytucją, choć występowanie względnej autonomii krajowego i wspólnotowego porządków prawnych nie eliminuje możliwości wystąpienia kolizji między prawem wspólnotowym a konstytucją¹³. „Kolizja [...] wystąpiłaby wówczas, gdyby doszło do nieusuwalnej sprzeczności między normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego – sprzeczności, której nie można wyeliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię

¹² W polskiej konstytucji nie ma jednoznacznego stwierdzenia o komplementarności względem siebie czy alternatywnym charakterze procedur ratyfikacyjnych – więcej na temat cesji kompetencji w konstytucji RP: B. OPALIŃSKI: *Przekazanie kompetencji...*, s. 85–101.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. Sygn. akt K18/04. Dz.U. z 2005 r., nr 86, poz. 744.

prawa europejskiego i prawa krajowego. Kolizja taka w żadnym wypadku nie może być rozwiązana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej wobec normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej przez normę konstytucyjną i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania normy konstytucyjnej do obszaru nieobjętego regulacją prawa wspólnotowego¹⁴. Kwestia zdefiniowania materialnego zakresu przekazywanych kompetencji jawi się jako kolejne zagadnienie prawnokonstytucyjne związane z cesją kompetencji. Problematykę tą rozpatrywał Sąd Konstytucyjny Republiki Czeskiej. Sąd uznał jednak, iż nie jest władny rozstrzygać kwestii politycznych przynależnych ustawodawcy. Sąd Konstytucyjny zaznaczył jednocześnie w orzeczeniu, że „może zweryfikować, czy akt prawny UE wykracza poza uprawnienia, które Republika Czeska przekazała Unii”¹⁵.

Przedmiotowy zakres przekazywanych kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej, znalazł swoje uregulowanie w unormowaniach Traktatu o Unii Europejskiej. „Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do państw członkowskich”¹⁶. Literatura przedmiotu tak zarysowaną sytuację prawną traktuje jako zasadę kompetencji przyznanych, natomiast na podstawie zmienionego Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wyróżnia się również kompetencje wyłączne i niewyłączne¹⁷. Wśród tych pierwszych znajdują się: unia celna, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa oraz wspólna polityka handlowa. Do tak enumeratywnie sformułowanego katalogu Przemysław Saganek włącza również ogólną kompetencję traktatotwórczą [określenie P. Saganek – R.R.]. Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jako podmiot prawa międzynarodowego, a zatem organizm posiadający ograniczoną osobowość prawną, dysponuje ona możliwością zawierania umów z państwami trzecimi lub organizacjami międzyna-

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ K. Wójtowicz: *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*. „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4 (99), s. 15–16.

¹⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku, Dz.Urz. UE C306/2007, art. 5 ust. 2, wersja w języku polskim.

¹⁷ Por. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku. Dz.Urz. UE C 306/2007, art. 2 TFUE ust. 1: „Jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii”, oraz art. 216 ust. 1.

rodowymi. Podsumowując dotychczasowe rozważania, zasadnym jest zatem sformułowanie tezy o komplementarnym charakterze wykonywania kompetencji państw członkowskich i Unii Europejskiej¹⁸. Konkludując, stwierdzić należy, iż Unia Europejska wykonuje kompetencje w granicach określonych przez państwa członkowskie. Dla uproszczenia analizy dalej stosowane będą ekwiwalentne wobec kompetencji wyłącznych i niewyłącznych terminy kompetencje: niedzielone i dzielone. W odniesieniu do tych ostatnich ich zakres precyzuje w charakterze normy generalnej Protokół w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych stanowiący integralną całość z Traktatem z Lizbony zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską: „W odniesieniu do artykułu 2a ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącego kompetencji dzielonych, jeżeli Unia prowadzi działania w pewnej dziedzinie, zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny”. Do kompetencji dzielonych zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należą: rynek wewnętrzny, polityka społeczna, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych, środowisko naturalne, ochrona konsumentów, transport, sieci transeuropejskie, energia, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego. Unia ma kompetencje do prowadzenia działań ukierunkowanych na wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań krajów członkowskich w zakresie (art. 6 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana): ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego, przemysł, kultura, turystyka, edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, ochrona ludności oraz współpraca administracyjna¹⁹. Traktat z Lizbony wprowadza zatem typologię kompetencji wyłącznych, dzielonych i wspierających. Oznacza to, iż Unia Europejska w dziedzinach zaliczonych do zakresu kompetencji wspierających wykonuje je wraz z krajami członkowskimi, dysponując między innymi możliwościami koordynacji i uzupełnienia, co w praktyce oznacza brak ujednolicenia przepisów w zamian za harmonizowanie rozwiązań krajowych – rozumieć to należy jako nakładanie tego samego rodzaju obowiązków na obywateli krajów członkowskich, przy czym w każdym z krajów istnieją zobowiązania minimalne. W tym kontekście wskazać zatem należy na kwestię hierarchii i rodzajów źródeł prawa Unii Europejskiej, szczególnie zaś na akty wtórnego prawodawstwa w odróżnieniu od prawodawstwa pierwotnego – traktatów, zasad ogólnych i Karty praw podstawowych. Według Traktatu z Lizbony hierarchia prawodawstwa wtórnego

¹⁸ P. SAGANEK: *Nowe reguły dotyczące podziału kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie w świetle Traktatu z Lizbony*. „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4 (99), s. 84–86 oraz 102.

¹⁹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz.Urz. UE C115/2008, wersja skonsolidowana w języku polskim.

opiera się na aktach ustawodawczych, aktach delegowanych i aktach wykonawczych, wśród których wyróżnia się: rozporządzenie w całości wiążące i mające bezpośrednie zastosowanie; dyrektywę zobowiązującą państwa członkowskie do uzyskania określonego rezultatu, która wymaga jednak aktu transpozycji; decyzję w całości wiążącą dla adresatów (państwa członkowskie, osoby fizyczne lub prawne) i mogącą mieć bezpośrednie zastosowanie jak dyrektywa; zalecenia i opinie mogące zawierać wskazówki dotyczące wykładni i treści prawa Unii²⁰.

Zagadnienia, w obrębie których nie obowiązuje metoda wspólnotowa podejmowania decyzji, to koordynacja polityki gospodarczej i zatrudnienia oraz wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Co prawda, P. Saganek podkreśla, że decyzje w tych obszarach należą do państw członkowskich, ale nie mają one w tym zakresie nieograniczonej swobody²¹. Ową tezę ilustrują systemy polityczny oraz instytucjonalny Unii Europejskiej, w których zapewniono udział w wykonywaniu władzy podmiotom systemu politycznego UE. Simon Hix wskazuje, że w przypadku Unii Europejskiej można mówić o systemie politycznym, ale nie o państwie, z uwagi na brak monopolu na prawomocne użycie siły²². Krzysztof Wójtowicz wspomina o Unii Europejskiej jako organizmie funkcjonującym w oparciu o federalizm kooperacyjny. „Jego istotą jest to, iż uprawnienia prawodawcze przekazane na poziom Unii dopełnione są uprawnieniami/obowiązkami państw członkowskich, dzięki czemu prawo UE może zostać wdrożone”²³. U podstaw tak rozumianego systemu politycznego Unii Europejskiej znajdują się obywatele państw członkowskich. Wartym podkreślenia jest fakt, iż kategoria obywatelstwa Unii Europejskiej, niewątpliwie poza względami natury formalno-prawnej, rodzi również skutki związane z oddziaływaniem na identyfikację obywatela ze wspólnotą ponadnarodową²⁴. Czynniki identyfikacyjny wpływa między innymi na poziom partycypacji politycznej i społecznej, który przejawia się w udziale w wyborach do Parlamentu Europejskiego będącego jedyną instytucją Unii Europejskiej pochodzącą z wyborów bezpośrednich. W odniesieniu do pozostałych, głównych instytucji wspólnoty, mówić można o zinstytucjonalizowanym współdziałaniu państw członkowskich w zakresie funkcji legislacyjnych i wykonawczych, choć Krzysztof Wojtyczek zwraca przy tym uwagę, iż „rządy zyskują możliwość udziału w realizacji przekazanych kompetencji prawodawczych poprzez swoich przedstawicieli w Radzie. Taka tendencja prowadzi do sytuacji, w której władza ustawodawcza jest wykonywana przez rządy państw członkowskich reprezentowane przez swoich przedstawicieli

²⁰ Szerzej na ten temat: Źródła i zakres prawa Unii Europejskiej, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.2.1.pdf (dostęp: 16.07.2013).

²¹ P. SAGANEK: *Nowe reguły...*, s. 105.

²² S. HIX: *System polityczny Unii Europejskiej*. Przeł. A. KOMASA. Warszawa 2010, s. 31.

²³ K. WÓJTOWICZ: *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej...*, s. 11.

²⁴ Obywatelstwo UE ma wtórny charakter względem obywatelstwa krajów członkowskich. Zob. *Europeistyka w zarysie*. Red. A. NOWAK, D. MILCZAREK. Warszawa 2006, s. 91.

w Radzie, a parlamenty krajowe przekształcają się stopniowo w organy władzy wykonawczej, wydające akty prawodawcze (w formie ustawy) niezbędne do implementowania i wykonywania prawa UE”²⁵.

Należy się zgodzić z S. Hixem, iż oddziaływanie obywateli krajów członkowskich na proces polityczny w Unii Europejskiej odbywa się za pośrednictwem partii politycznych oraz grup nacisku. Z kolei oddziaływanie bezpośrednie związane jest z funkcjonowaniem instancji sądowniczych Unii Europejskiej. Pośrednio zatem, jak słusznie zauważa S. Hix, dzięki partiom politycznym obywatele UE na poziomie narodowym wpływają na skład Rady Europejskiej, w której zasiadają szefowie państw i rządów oraz Komisji Europejskiej składającej się z polityków desygnowanych do pracy w tym gremium przez państwa członkowskie. Rzecz jasna, taka delegacja do Komisji Europejskiej, której skład zatwierdza Parlament Europejski, podyktowana jest także względami politycznymi związanymi z podziałem wpływów na krajowej scenie politycznej. To zaś w sposób bezpośredni zależy od poziomu poparcia wyborczego. Na szczeblu europejskim krajowe partie polityczne dysponują zaś potencjałem zależnym od lokalnych uwarunkowań systemów wyborczych z uwzględnieniem specyfiki systemu degresywnej proporcjonalności²⁶. Z kolei w przypadku drugiego typu organizacji pośredniczącej pomiędzy europejską opinią publiczną a procesem politycznym w UE wskazać należy, za S. Hixem, na grupy interesu oraz ich rosnące znaczenie jako bezpośredniej reprezentacji czynnika społecznego, którego wpływ w dobie globalnej gospodarki i nowoczesnych technologii medialnych jest nie do przecenienia. Instytucjonalizacja znaczenia grup interesu przejawia się między innymi w funkcjonowaniu organów doradczych – Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego²⁷ czy też Komitetu Regionów (ocena regulacji unijnych z punktu widzenia polityki lokalnej i regionalnej)²⁸. Stanowi on jeden z elementów tak procedury komitetowej, popularnie zwanej w żargonie europejskim komitologią, realizowanej w celu zapewnienia kontroli Rady Unii Europejskiej nad władzą wykonawczą Komisji Europejskiej. Władztwo kontrolne przejawia się w postaci komitetów doradczych mających możliwość wydawania niewiążących zaleceń, komitetów zarządzających, które funkcjonują w obrębie kwestii budżetowych i finansowania programów unijnych, natomiast komisje regulujące zajmują się procesem harmonizacji w zakresie legislacji prawa unijnego oraz ewaluacją²⁹.

²⁵ K. WOJTYCZEK: *Wpływ Traktatu z Lizbony...*, s. 35.

²⁶ Mowa tu o proporcjonalnych systemach wyborczych wykorzystywanych w krajach członkowskich UE, a niemożliwych do zastosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego ze względu na dysproporcje demograficzne. Więcej na ten temat: A. MISZTAŁ: *Degresywna proporcjonalność a kształtowanie składu Parlamentu Europejskiego*. Wrocław 2012.

²⁷ Szerzej o tym: <http://www.eesc.europa.eu/>.

²⁸ Zob. http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/cor/index_pl.htm (dostęp: 19.07.2013).

²⁹ Więcej na temat procedury komitetowej: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/comitology_en.htm (dostęp: 19.07.2013).

Struktura komitetów ustalana jest przez Radę Unii Europejskiej [w dokumentach oficjalnych używany jest termin Rada – R.R.], w których skład wchodzi przedstawiciele rządów państw członkowskich i organów administracji publicznej. Rada jest jedną z form instytucjonalnej, międzyrządowej współpracy krajów członkowskich, które reprezentowane są w tym gremium przez ministrów właściwych w sprawach będących przedmiotem obrad rad sektoralnych, obejmujących swoim zasięgiem kwestie wymagające wspólnotowych regulacji³⁰. Rada jest instytucją wykonującą przede wszystkim funkcje prawodawcze (pośrednie prawo inicjatywy legislacyjnej, prawo modyfikowania niektórych przepisów prawa pierwotnego oraz przyznawanie Komisji Europejskiej uprawnienia do wydawania aktów wykonawczych) oraz posiadającą kompetencje kreacyjne, kontrolne (zawieszenie niektórych praw dla państwa członkowskiego, procedura nadmiernego deficytu) i międzynarodowe (zawieranie umów międzynarodowych z państwami trzecimi i organizacjami)³¹. Ze względu na swój szczególny status (brak jednolitego składu) Rada nie ma charakteru kadencyjnego, przy czym może ona przybierać różne konfiguracje lub formacje. Działania Rady UE wspiera Sekretariat Generalny na czele z Sekretarzem Generalnym Rady – Wysokim Przedstawicielem UE ds. Polityki Zagranicznej i Stosunków Zewnętrznych, oraz Komitet Stałych Przedstawicieli (Comité des Représentants Permanents, COREPER), w skład którego wchodzi ambasadory krajów członkowskich. Komitet Stałych Przedstawicieli pracuje kilka dni w tygodniu, natomiast jego grupy robocze obradują codziennie³².

Rada Unii Europejskiej wraz z Komisją Europejską tworzą system podwójnej egzekutywy³³. Zdaniem S. Hixa, na poziomie politycznym Komisja Europejska, która ma cechy rządu ponadnarodowego, funkcjonuje podobnie jak rząd w systemie gabinetowym, natomiast na poziomie administracyjnym Dyrekcje Generalne Komisji Europejskiej wraz z agencjami regulacyjnymi pełnią rolę podobną do ministerstw. Formowanie składu Komisji Europejskiej wymaga jednak współpracy Rady oraz Parlamentu Europejskiego³⁴. Komisja zajmuje się przede wszystkim monitorowaniem stosowania prawa wspólnotowego (funkcja kontrolna), stanowieniem prawa (inicjatywa legislacyjna) oraz jego implementacją (akty

³⁰ Obradom Rady przewodniczy minister właściwy z kraju aktualnie sprawującego prezydencję w UE, z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych, której z urzędu przewodniczy Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

³¹ J. BARCZ, M. GÓRKA: *System instytucjonalny Unii Europejskiej*. T. 3. Warszawa 2009, s. 37–40.

³² *Europeistyka w zarysie...*, s. 63.

³³ S. HIX: *System polityczny...*, s. 102–103.

³⁴ Podkreślić należy specjalny status Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który jako wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej kieruje również Europejską Służbą Działań Zewnętrznych – por. Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, Official Journal of the European Union L201/30, 3.08.2010.

administracyjne, wykonanie budżetu, polityki wspólnotowe). Według S. Hixa, wadami systemu podwójnej egzekutywy są: brak spójnego przywództwa politycznego, inercja polityczna oraz problem odpowiedzialności demokratycznej³⁵. Dopełnieniem tak zarysowanego systemu politycznego Unii Europejskiej jest zinstytucjonalizowana forma konferencji międzyrządowych – Rada Europejska z kadencyjnym zamiast rotacyjnego przewodnictwem, której zadaniem jest nadawanie impulsów rozwojowych oraz określanie kierunków i priorytetów działań politycznych Unii Europejskiej. Dość enigmatycznie brzmiące sformułowania o zadaniach Rady Europejskiej można, za wspomnianym S. Hixem, traktować jako „ustalanie długoterminowej agendy politycznej i koordynację narodowych polityk makroekonomicznych”. Traktat o Unii Europejskiej stanowi jednak, że Rada Europejska nie pełni funkcji ustawodawczej, jak zaznacza Aleksandra Szczerba-Zawada za Romanem Grzeszczakiem, „charakterystyczną cechą unijnego systemu władzy nie jest separacja władz, ale wzajemne przenikanie się funkcji z zakresu legislatywy i egzekutywy”, przy czym duża rola w unijnej strukturze organizacyjnej wynika z udziału w procedurze legislacyjnej, jak również z szerokich uprawnień w sferze konstytucyjno-ustrojowej³⁶. Podkreślić w tym miejscu należy przede wszystkim kompetencję do zmian w prawie pierwotnym Unii Europejskiej oraz pozycję polityczną wynikającą bezpośrednio z samego składu tej jednej z siedmiu instytucji Unii Europejskiej. W skład Rady Europejskiej, poza przewodniczącym wybieranym na 2,5-letnią kadencję z prawem do odnowienia oraz szefem Komisji Europejskiej, wchodzi bowiem szefowie państw lub rządów dwudziestu ośmiu państw członkowskich, przy czym w pracach uczestniczy też Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa będący jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej³⁷. Nie bez znaczenia są także kontrowersyjne kwestie prawno-konstytucyjne związane z delegacją ustawową do reprezentowania państwa członkowskiego podczas posiedzeń Rady Europejskiej. W przypadku Polski czy Rumunii unormowania w ustawie zasadniczej nie precyzują jednoznacznie delegacji w tym zakresie. W Rumunii i Polsce problematykę podejmowały sądy konstytucyjne. Rumuński Trybunał Konstytucyjny przyznał w orzeczeniu prezydentowi prawo reprezentowania kraju na szczytach Unii Europejskiej. Z kolei polski odpowiednik nie zajął w tej materii ostatecznego stanowiska³⁸. Poza aspektem formalno-prawnym zjawisko

³⁵ S. HIX: *System polityczny...*, s. 103.

³⁶ A. SZCZERBA-ZAWADA: *Funkcje Rady Europejskiej w sferze unijnej władzy ustawodawczej*. „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 1 (114), s. 49–50.

³⁷ Por. art. 4 ust. 4 Decyzji Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego, Dz.Urz. UE L315/2009.

³⁸ Por. T. DĄBOROWSKI: *Załamanie ładu politycznego w Rumunii*. Publikacje Ośrodka Studiów Wschodnich – BEST nr 24 (225) z 11.07.2012 oraz „Rzeczpospolita” – wydanie elektroniczne 27.03.2009, TK odroczył postępowanie ws. składu delegacji, <http://www.rp.pl/artukul/282705.html?print=tak> (dostęp: 23.07.2013).

to ma przede wszystkim wymiar polityczny, zwłaszcza w wewnętrznej polityce krajowej i wymaga kohabitacji ze strony głowy państwa oraz rządu. Ma to szczególne znaczenie w kontekście podejmowania wspólnych inicjatyw politycznych na forum Rady Europejskiej w formule niezinstytucjonalizowanej jak Grupa Przyjaciół Polityki Spójności czy Grupa Wyszehradzka.

Kwestie europejskie w funkcjonowaniu narodowych egzekutyw państw Grupy Wyszehradzkiej rozpatrywać należy w ujęciu prawnym i funkcjonalnym. Problematyka wynikająca z członkostwa krajów w Unii Europejskiej jedynie w Polsce znalazła swoje unormowanie ustawowe. W Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje Komitet do Spraw Europejskich, w skład którego wchodzi oprócz ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jako przewodniczącego (gdyż członkostwo w Unii Europejskiej jako dział administracji rządowej znajduje się w kompetencjach ministerstwa spraw zagranicznych³⁹), nominalnie także członkowie Rady Ministrów oraz szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁴⁰. Na podstawie przepisów przywołanej ustawy Rada Ministrów upoważnia Komitet ds. Europejskich do rozstrzygania i rozpatrywania stanowisk oraz projektów dokumentów związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. W przypadku braku takiej delegacji oraz w razie nieuzywania rozstrzygnięcia w drodze uzgodnienia, rząd kolegiałnie podejmuje decyzję lub rozpatruje protokół rozbieżności z obrad komitetu. W aspekcie strukturalnym natomiast sprawy członkostwa w Unii Europejskiej jedynie w Republice Czeskiej włączono w zakres zadań Kancelarii Rządu, w strukturze której znalazł się dedykowany problematyce europejskiej departament spraw europejskich składający się z trzech specjalistycznych wydziałów i samodzielnego referatu oraz departament zgodności prawa z wymogami Unii Europejskiej. W pozostałych trzech krajach wyszehradzkich problematyka członkostwa w Unii Europejskiej jest domeną ministerstw spraw zagranicznych, w ramach których funkcjonują wyspecjalizowane jednostki organizacyjne: biuro ds. europejskich (Węgry), trzy departamenty w polskim MSZ: ekonomiczny Unii Europejskiej, Komitetu ds. Europejskich (zapewnia obsługę kancelaryjno-biurową Komitetu ds. Europejskich) oraz Prawa UE czy Departament Stosunków Europejskich, w ramach którego działa wydział prawa UE (Słowacja). W Republice Słowackiej zakres

³⁹ Por. art. 5 ust. 8 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej z późn. zm. Dz.U. z 1997 r., nr 141, poz. 943 (tekst jednolity – Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 kwietnia 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o działach administracji rządowej. Dz.U. z 2007 r., nr 65, poz. 437) oraz Zarządzenie nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych, „Monitor Polski” z 25.06.2012, poz. 443.

⁴⁰ Ministrowie mogą być reprezentowani podczas posiedzeń Komitetu ds. Europejskiej przez sekretarzy stanu (przewodniczący i członkowie) lub podsekretarzy stanu (członkowie) – zob. art. 2 ust. 2 pkt 2 ppkt 1–2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich. Dz.U. z 2009 r., nr 161, poz. 1277.

przedmiotowy przejawia się nawet w nazwie resortu: spraw zagranicznych i stosunków europejskich [tłum. – R.R.]⁴¹.

W aspekcie funkcjonalnym podkreślić należy zbieżność rozwiązań w zakresie państw Grupy Wyszehradzkiej. We wszystkich krajach działają komitety/komisje do spraw europejskich składające się na poziomie politycznym z ministrów (Polska i Węgry), a roboczym – wiceministrów (Czechy i Słowacja), oraz na szczeblu resortowym (Słowacja i Czechy) i międzyministerialnym (Czechy). W tym ostatnim kraju w skład komitetu ds. europejskich na poziomie politycznym mogą wchodzić także szef Kancelarii Prezydenta, prezes Banku Narodowego, Urzędu Statystycznego oraz szef Stałego Przedstawicielstwa Republiki Czeskiej przy Unii Europejskiej (potocznie ambasador przy UE) będący jednocześnie członkiem COREPER. Na poziomie roboczym natomiast w pracach komitetu, który jest ciałem doradczym czeskiego rządu, uczestniczyć mogą również między innymi przedstawiciele parlamentu, Najwyższej Izby Kontroli, departamentu zgodności prawa z wymogami UE czy też samorządu terytorialnego, o ile omawiane kwestie stanowią negocjacyjne dla rządu dotyczą spraw polityki lokalnej i regionalnej. Polska ustawa o Komitecie do Spraw Europejskich nie wymienia jednak enumeratywnie możliwego składu posiedzeń, wspomina jedynie o możliwości zapraszania gości przez przewodniczącego. Zatem uwzględniając przytoczony kontekst, ewentualna obecność przedstawicieli prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zależy od inicjatywy szefa Komitetu ds. Europejskich. Posiedzeniom tego gremium nominalnie przewodniczy minister właściwy do spraw członkostwa w Unii Europejskiej, ale komitet może obradować także pod przewodnictwem premiera. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje na współdziałanie prezydenta i rządu w kwestiach polityki zagranicznej (art. 133 ust. 3). Jedną z form tak rozumianej współpracy są posiedzenia Rady Gabinetowej, czyli Rady Ministrów obradującej pod przewodnictwem prezydenta (art. 141 Konstytucji RP), ale bez kompetencji właściwych Radzie Ministrów. Z takiej możliwości głowa państwa w osobie Aleksandra Kwaśniewskiego skorzystała w marcu 2004 roku, aby poznać stan ostatecznych przygotowań Rzeczypospolitej do członkostwa w UE czy też koncepcji wprowadzenia w Polsce wspólnej waluty euro (prezydent L. Kaczyński w 2008 roku).

Analizując aspekt polityczny, wskazać należy, iż w krajach wyszehradzkich, z wyjątkiem Polski, mowa jest o doradczym charakterze komitetów ds. europejskich⁴², natomiast w odniesieniu do Polski ustawa enumeratywnie stanowi o zakresie upoważnienia, jakie Rada Ministrów może scedować na Komitet do Spraw Europejskich (art. 3 ust. 1). Pozwala to na sformułowanie wniosku o silnej pozycji merytorycznej Komitetu w sprawach europejskich. Równie silną pozycją

⁴¹ http://www.mzv.sk/sk/ministerstvo/ministerstvo-statut_ministerstva (dostęp: 25.07.2013).

⁴² Zob. [http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esd/\\$file/statutVeu.pdf](http://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esd/$file/statutVeu.pdf) (dostęp: 25.07.2013) oraz <http://misc.meh.hu/letoltheto/Kiadvany-angol-0507.pdf> (dostęp: 25.07.2013), s. 35.

polityczną, na co wskazuje umocowanie w strukturze egzekutywy, dysponują osoby kierujące kwestiami związanymi z działem administracji – członkostwo w Unii Europejskiej, które bądź to pełnią funkcję ministrów spraw zagranicznych (Polska, Słowacja), bądź mają status ministra bez teki (Węgry) czy też wicepremiera do spraw europejskich (Czechy). Interesującym zagadnieniem pozostaje bez wątpienia przypadek węgierski tj. funkcjonowanie w resorcie spraw zagranicznych ministra bez teki do spraw europejskich oraz dwóch podsekretarzy stanu: do spraw europejskich oraz stosunków dwustronnych z krajami Unii Europejskiej⁴³.

Reasumując, zwrócić należy w dalszej perspektywie uwagę na kwestie politycznego przywództwa w Unii Europejskiej oraz personalizacji przywództwa w polityce krajowej. Tak zarysowana problematyka badawcza wymaga zatem pogłębionej analizy zarówno na poziomie funkcjonalnym, jak i politycznym. Wspomniany przez S. Hixa problem odpowiedzialności politycznej będący rezultatem braku spójnego przywództwa europejskiego, wydaje się być trudny do rozwiązania w obecnym kształcie funkcjonalno-ustrojowym Unii Europejskiej, opartym wszak na delegacji selektywnej. Nie sprzyjają temu, jak się wydaje, także uwarunkowania systemowe związane z trybem zmiany składu Komisji Europejskiej (dymisja oraz rezygnacja indywidualna lub kolektywna wymuszona oraz dobrowolna) i wolnym charakterem mandatu komisarza. Ponadto klasyczny mechanizm trójdzielnej separacji władz, w Unii Europejskiej zastąpiło wzajemne przenikanie się funkcji z zakresu legislacji i egzekutywy⁴⁴. Z punktu widzenia filozofii integracji europejskiej można przyjąć, iż konstrukcja polityczna Unii Europejskiej opiera się na równości politycznej państw członkowskich. Ich zróżnicowanie demograficzne, a więc i będący pochodną tego potencjał gospodarczy, równoważone są systemem podejmowania decyzji (zasady: degresywnej proporcjonalności, podwójnej większości, mniejszości blokującej). Historyczne tradycje integracji europejskiej obejmujące Niemcy i Francję wynikające z ich potencjałów ludnościowego i gospodarczego, uprawniają do konstatacji o bardzo istotnej roli politycznej obu krajów w Unii Europejskiej, zwłaszcza uwzględniając wysokość składek członkowskich. Nie bez znaczenia pozostają także kwestie etyczne, o czym świadczy przykład rezygnacji z kandydatury na komisarza jednego z włoskich polityków w 2004 roku⁴⁵.

W odniesieniu do poziomu polityki krajowej, kwestia personalizacji przywództwa politycznego uzależniona jest od charakteru rozwiązań ustrojowych i typu miejscowego systemu politycznego. Jednakże aspekt formalno-prawny nie może być rozpatrywany w izolacji od kontekstu praktyki politycznej. Wymienio-

⁴³ Por. <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs/organisation> (dostęp: 25.07.2013).

⁴⁴ Por. A. SZCZERBA-ZAWADA: *Funkcje Rady Europejskiej...*, s. 49–50.

⁴⁵ Szerzej na ten temat: A. ŁĄCZAK: *Etyczno – prawne aspekty wyboru członków Komisji Europejskiej. Przyczynek do dyskusji*. „Studia Lubuskie” 2006, nr 2.

ne przykłady konfliktu o reprezentację na szczytach Rady Europejskiej w Polsce czy Rumunii, a także próby poszerzania zakresu podmiotowego uprawnień na podstawie korzystnych dla siebie interpretacji uprawnień oraz wykorzystywania prerogatyw do ekspresji własnego stanowiska politycznego⁴⁶ świadczą o znaczeniu osobowości lidera w bieżącej działalności politycznej.

Przyjąć zatem można, posługując się rozwiązaniami strukturalno-funkcjonalnymi charakterystycznymi dla dziedziny zarządzania, iż Unia Europejska jako organizm instytucjonalny działa w sposób podobny do spółki akcyjnej, uwzględniając przy tym odpowiednio rolę państw członkowskich jako inwestorów indywidualnych, Radę Europejską jako walne zgromadzenie akcjonariuszy, Radę i Komisję Europejską jako zarząd, a Parlament Europejski jako radę nadzorczą.

⁴⁶ Wskazać tutaj można na przypadek powołania premiera przez prezydenta Czech M. Zemana po dymisji Petra Nečzasa oraz przykład zwłoki byłego czeskiego prezydenta Vaclava Klausea w ratyfikacji Traktatu z Lizbony.

Robert Rajczyk

National Executives in the European Union

Summary

This chapter aims at considering the legal political issues with regard to the acts of ceding competences as well as executive power rights to different subject of international law. Functional solutions applied by the Visegrád Group states have been presented as well.

Key words: double executive, legal personality, ceding competences, law

Robert Rajczyk

Nationale Exekutiven in der Europäischen Union

Zusammenfassung

In dem Kapitel untersucht der Verfasser die staatsrechtliche Probleme, die die Abtretung von Kompetenzen und Befugnissen der Staatsgewalt an andere internationale Rechtssubjekte betreffen. Er nennt auch die von den Staaten der Visegrád-Gruppe angewandten funktionalen Lösungen auf dem Gebiet.

Schlüsselwörter: doppelte Exekutive, Rechtsfähigkeit, Abtretung der Kompetenzen